

## Les Cahiers de droit



# Les principes contemporains de la coopération internationale sur le commerce des produits de base

Mohamed Oudebji

Volume 32, numéro 3, 1991

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/043098ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/043098ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Oudebji, M. (1991). Les principes contemporains de la coopération internationale sur le commerce des produits de base. *Les Cahiers de droit*, 32(3), 711–728. <https://doi.org/10.7202/043098ar>

### Résumé de l'article

Le commerce des produits de base a fait l'objet d'études nombreuses de la part des économistes. Le juriste doit-il demeurer indifférent à une telle question qui, apparemment à tout le moins, ne réfère qu'à un problème purement économique ? Non si l'on considère que la notion de « Fonds Commun des produits de base » a investi depuis une dizaine d'années le champ du droit international du développement, en tant que principe contemporain du nouvel ordre économique des produits de base.

Cet article essaie de montrer que les efforts sectoriels de stabilisation des prix devraient être complétés, dans l'avenir, par une coopération intégrée qui est de nature à apporter des solutions additionnelles à l'objectif de stabilisation.

# Les principes contemporains de la coopération internationale sur le commerce des produits de base\*

---

Mohamed OUDEBJI\*\*

*Le commerce des produits de base a fait l'objet d'études nombreuses de la part des économistes. Le juriste doit-il demeurer indifférent à une telle question qui, apparemment à tout le moins, ne réfère qu'à un problème purement économique ? Non si l'on considère que la notion de « Fonds Commun des produits de base » a investi depuis une dizaine d'années le champ du droit international du développement, en tant que principe contemporain du nouvel ordre économique des produits de base.*

*Cet article essaie de montrer que les efforts sectoriels de stabilisation des prix devraient être complétés, dans l'avenir, par une coopération intégrée qui est de nature à apporter des solutions additionnelles à l'objectif de stabilisation.*

---

*Economists have frequently studied primary product trading. Should law scholars remain indifferent to such a question which—at first view at least—seems only to refer to economic questions ? No, if we consider that the concept of "Primary Products Fund" has in the past ten years moved into the field of international development law as a contemporaneous principle of the new economic order of primary products.*

*This article attempts to show that sectoral efforts for price stabilization should in the future be completed by an integrated cooperation so as to contribute additional solutions to the objective of stabilization.*

---

---

\* La présente étude s'inspire de notre thèse de doctorat en droit international économique, soutenue à l'université Laval en décembre 1990.

\*\* LL.D., Université Laval.

	<i>Pages</i>
<b>1. Les principes juridiques du nouvel ordre économique international</b> .....	713
1.1. Commerce et développement .....	714
1.2. La souveraineté .....	715
1.3. Égalité et inégalité compensatrice .....	716
1.4. La coopération intégrée comme condition essentielle au développement .....	718
<b>2. La technique juridique contemporaine du commerce des produits de base : l'approche intégrée</b> .....	719
2.1. Les objectifs du programme intégré et ses éléments constitutifs .....	720
2.2. Institution d'un fonds commun .....	722
2.2.1. Le Fonds commun pour le financement des accords de produits de base (FCFAPB) .....	722
<b>Conclusion</b> .....	727

---

Le commerce des produits de base se situe au cœur de la récente problématique Nord-Sud<sup>1</sup> et des divergences de conceptions qui opposent les pays en voie de développement producteurs de produits de base et les pays développés consommateurs. Les premiers sont, par conviction, en faveur d'un interventionnisme en matière d'échanges commerciaux de produits. Les seconds, au contraire, sont plus ou moins réticents à une telle approche, en avançant pour argument leur attachement idéologique au principe du libre échange. Ainsi, s'est posée pour le droit international économique du développement<sup>2</sup> la question de savoir s'il convient de soustraire le commerce des produits de base au libre jeu des forces du marché ou, au contraire, de le laisser à la merci du principe de la libre concurrence.

À cet égard, il est intéressant de noter ici que des accords, conclus dans le passé dans le cadre de la première approche, limitaient évidemment le libre échange de ces produits. Mais en réalité, c'est le chapitre VI de la

---

1. J. NUSBAUMER, *L'enjeu du dialogue Nord-Sud. Partage des richesses ou guerre économique*, Paris, Economica, 1981, p. 13.

2. Il s'agit évidemment du droit international public dont le champ d'action s'est élargi, à la fois, au domaine économique et à l'idée du développement. Il fait appel à l'économie puisqu'il s'agit ici des transactions sur des biens (voir D. CARREAU *et al.*, *Droit international économique*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1980, p. 11). D'un autre côté, il vise l'objectif du développement qui lui a été ajouté à partir des années 1960 par l'Assemblée générale des Nations Unies (voir notamment G. FEUER et H. CASSAN, *Droit international du développement*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, Dalloz, 1985, p. 1 et *La formation des normes en droit international du développement*, Paris, C.N.R.S., 1984, p. 11).

*Charte de La Havane*<sup>3</sup> qui a proposé pour la première fois, en 1948, une réglementation interventionniste de caractère sectoriel, mais de manière exceptionnelle. Par ailleurs, cette Charte, d'inspiration américaine, ne pose pas comme objectif fondamental le développement. Elle préconise la liberté du commerce international, d'où son projet d'instituer une « Organisation internationale du commerce ». Ainsi, il n'est donc pas surprenant de voir, sur le plan du droit international, une remise en question, sinon une restructuration nouvelle de la réglementation classique énoncée par le chapitre VI de ladite Charte. C'est la raison pour laquelle une approche « globale » a été adoptée — dans le contexte du nouvel ordre économique international — par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement<sup>4</sup> en 1976 : en l'occurrence le programme intégré sur les produits de base qui énonce les principes contemporains de la coopération internationale sur le commerce des produits de base.

Un examen préalable des principes qui sous-tendent le nouvel ordre économique international nous semble fondamental, pour mieux saisir les contours juridiques de la coopération internationale — réclamée par les pays en voie de développement — en matière de commerce international des produits de base.

## 1. Les principes juridiques du nouvel ordre économique international

À la base du nouvel ordre économique international, on trouve trois textes : la *Déclaration*, le *Programme d'action* et la *Charte des droits et devoirs économiques des États* qui sont ensembles des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>5</sup>. L'importance de ces textes réside dans le fait qu'ils posent les principes juridiques d'une nouvelle

---

3. NATIONS UNIES, *Charte de La Havane instituant une organisation internationale du commerce*, n° de vente : 48.11.D.4.

4. Ci-après appelée la CNUCED.

5. Les trois résolutions susmentionnées, ont été votées par l'Assemblée générale en 1974. La *Déclaration relative à l'instauration d'un nouvel ordre économique international* (1<sup>er</sup> mai 1974), désapprouvant l'ordre ancien et formulant les principes d'un ordre nouveau ; le *Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique internationale* (également du 1<sup>er</sup> mai 1974), complétant la Déclaration ; adoptée le 12 décembre 1974. Celle-ci a été votée par 120 pays, contre 6 dont les États-Unis, et 10 abstentions. Ce qui réduit énormément sa valeur en tant que source de droit international (voir M. VIRALLY, « Panorama du droit international contemporain », *R.C.A.D.I.*, 1983 (V), p. 204). Nous n'aborderons pas dans cette étude la question de la valeur juridique des résolutions des organisations internationales. Sur cette question, voir M. VIRALLY, « La valeur juridique des recommandations internationales », *A.F.D.I.*, 1956, p. 66-96 ; O. ASAMOAH, *The legal significance of the declaration of the General Assembly of the United Nations*, La Haye, Nijhoff, 1966 ; J. CASTENEDA, « La valeur juridique des résolutions des Nations Unies », *R.C.A.D.I.*, 1970 (I), p. 205-331.

coopération économique Nord-Sud, y compris celle relative au commerce des produits de base entre pays développés et pays en voie de développement.

Selon ces derniers, le projet du nouvel ordre doit impliquer non seulement une simple correction de leurs échanges économiques, mais un véritable changement de la réglementation même de ceux-ci<sup>6</sup>. C'est toute la problématique du commerce international qui est posée, plus précisément au sein des Nations Unies. La logique juridique du futur ordre commercial doit s'articuler, selon les promoteurs du nouvel ordre économique international, sur les principes suivants : le commerce et le développement, la souveraineté, l'égalité et l'inégalité compensatrice, et la coopération internationale.

### 1.1. Commerce et développement

La nécessité d'une restructuration et d'une réforme du secteur des produits de base est conditionnée par la nature du lien existant entre le commerce et le développement. C'est surtout au début des années 1960, qu'a été mise en évidence — au sein de la CNUCED — la nécessité d'établir une relation entre le commerce et le développement.

La formule « commerce-développement » constitue l'un des principes de base de la CNUCED qui a d'ailleurs été exploré par la doctrine<sup>7</sup>. Aussi, juste après la première session de cet organisme, les parties contractantes du GATT ont adopté, le 26 novembre 1964, la partie IV de l'Accord général relative au « commerce et développement ».

Malgré la longue période qui nous sépare de l'année 1964, le lien entre le commerce et le développement constitue toujours à l'heure actuelle le principe fondamental devant régir les relations commerciales entre pays en voie de développement et pays développés. Cependant, une telle corrélation n'existe pas dans la réalité et elle doit être, par conséquent, mise en place en faveur des premiers dans leurs échanges économiques avec leurs partenaires développés. Effectivement, le secteur le mieux placé pour la mise en pratique de ce principe devrait être les produits de base dans la mesure où ceux-ci représentent l'essentiel des marchandises exportées par

6. Pour une vue d'ensemble des problèmes économiques des pays en voie de développement, voir notamment Z. HAQUANI, *Nouvel Ordre Commercial international*, Paris, Economica, 1984 ; R. BERMEJO, *Vers un nouvel ordre économique international : étude centrée sur les aspects juridiques*, Suisse, Éd. Fribourg, 1982, p. 77-89.

7. La littérature est très abondante à cet égard, contentons-nous seulement de citer les intéressants ouvrages de G. de LACHARRIÈRE, *La Stratégie commerciale du développement*, Paris, P.U.F., 1973, M. FLORY, *Droit international du développement*, Paris, P.U.F. 1977,

les pays en voie de développement et, par conséquent, leur source principale de devises étrangères.

Plus intéressant encore, ce souci de faire intégrer par le secteur des produits de base la dimension du développement explique parfaitement l'insatisfaction de ces pays à l'égard de la réglementation sectorielle, produit par produit, telle qu'établie par le chapitre VI de la *Charte de La Havane* de 1948. De fait, le schéma sectoriel de ladite Charte prévoit seulement la possibilité de stabilisation des prix des matières premières, mais par exception au principe du libre-échange. Aussi, cette Charte n'envisage aucunement la perspective du développement puisqu'elle énonce pour objectif principal la liberté du commerce international. C'est pourquoi les pays en voie de développement considèrent son chapitre VI, qui revêt d'ailleurs un caractère dérogoire, insuffisant quant à la valorisation économique de ce secteur.

Ainsi, compte tenu de ce constat<sup>8</sup>, les trois résolutions précitées<sup>9</sup> — votées à l'issue de la 6<sup>e</sup> session spéciale de l'Assemblée générale — mettent l'accent sur les trois autres principes (souveraineté, égalité et coopération internationale) devant régir les échanges commerciaux des produits de base entre pays en voie de développement et pays développés.

## 1.2. La souveraineté

La revendication, par les pays en voie de développement, d'un nouvel ordre sous-tend de toute évidence la remise en cause de l'ordre économique existant et par conséquent les principes juridiques régissant cet ordre. Parmi ces principes, il en est un qui revêt une importance capitale : celui de la souveraineté. Ce concept n'est pas nouveau. Dans le passé, il était synonyme d'indépendance politique formelle ; aujourd'hui sa conception implique, au contraire, le droit de chaque peuple de disposer librement de ses ressources naturelles<sup>10</sup> (et notamment des matières premières) et de

---

8. C'est lors de sa 3<sup>e</sup> Conférence de 1972 que la CNUCED, tout en prenant en considération les constatations des pays en voie de développement sur les « problèmes et politiques des produits de base », avait pris position officiellement contre le schéma classique produit par produit. Ainsi, dans le cadre de cette Conférence, le secrétariat de la CNUCED avait remis en question — dans un rapport — la politique traditionnelle suivie jusqu'alors en ce domaine en affirmant qu'« il y aurait lieu d'envisager l'élaboration de nouvelles mesures internationales qui pourraient s'appliquer à l'ensemble du commerce des produits primaires [...] dont l'exportation présente un intérêt particulier pour les pays en voie de développement » : *Actes de la CNUCED*, 3<sup>e</sup> session de 1972, Santiago (Chili), Nations Unies, New York, 1973, vol. II (commerce des marchandises), p. 4.

9. *Supra*, note 5.

10. Pour un ouvrage récent sur la notion de souveraineté, voir D. ROSENBERG, *Le principe de souveraineté des États sur leurs ressources naturelles*, Paris, 1983.

contrôler toute activité économique sur son territoire. En d'autres termes, la souveraineté porte sur « les ressources naturelles et toutes les activités économiques »<sup>11</sup>.

Cependant, la question qui nous préoccupe ici, c'est la souveraineté qui s'exerce sur le processus économique : la commercialisation des matières premières et leur transformation ou leur diversification. De fait, dans le contexte des accords internationaux sur les produits de base, ces activités économiques, et plus particulièrement la diversification, constituent une condition de développement<sup>12</sup>.

### 1.3. Égalité et inégalité compensatrice

En examinant les principaux documents du nouvel ordre économique international, on constate que la notion d'égalité y joue un rôle très important. Ainsi la déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international dispose en son préambule : « nous, Membres de l'organisation des Nations Unies [...] proclamons solennellement notre détermination commune de travailler d'urgence à l'instauration d'un nouvel ordre économique international fondé sur [...] l'égalité »<sup>13</sup>. Cette notion d'égalité est également évoquée dans le programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international<sup>14</sup> ; aussi elle est citée enfin dans la *Charte des droits et devoirs économiques des États*<sup>15</sup>.

Mais l'égalité recherchée par les tenants du nouvel ordre — à savoir les pays en voie de développement — n'est pas celle entendue au sens juridique traditionnel<sup>16</sup>. Il s'agit plutôt, vu leur inégalité économique par

11. Sur cette terminologie, voir Résolution 3202 (S-VI), 1<sup>er</sup> mai 1974, Section VIII : *Aide à l'exercice de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles* ou encore *La Charte des droits et devoirs économiques des États* (Res. 3281 (XXIX), 12 décembre 1974, art. 2 (1) : « Chaque état détient et exerce librement une souveraineté [...] sur toutes ses richesses, ressources naturelles et activités économiques [...] ».

12. À ce propos, Michel Virally a noté que le développement ne peut se concrétiser que par une action du peuple sur lui-même, par la valorisation des ressources naturelles de son territoire conformément à ses propres intérêts et objectifs, ce qui présuppose que l'État peut faire valoir ses décisions souverainement. Cité dans « La charte des droits et devoirs économiques des États », *A.F.D.I.*, 1974, p. 67.

13. Voir aussi alinéa 4, par. a, de la dite déclaration.

14. Voir introduction, par. 2, qui fait état de l'« égalité souveraine » comme l'un des principes juridiques de base de la coopération économique entre les pays développés et les pays en voie de développement.

15. Voir chapitre premier de la Charte, alinéa b.

16. Art. 2, alinéa 1 de la *Charte des Nations Unies* et notamment la *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, A/Rés. 2625 (XXV) de l'Assemblée

rapport aux pays développés, d'une sorte « d'inégalité juridique compensatrice » qui peut rétablir l'égalité juridique réelle. Notons que l'inégalité dont il s'agit ici est l'inégalité de développement et non pas l'inégalité de puissance. La première est de nature économique, elle sous-entend le niveau de vie et dans le cas présent : le sous-développement économique<sup>17</sup>. La seconde est d'une autre nature et ne s'inscrit pas, cependant, dans le cadre de cette étude<sup>18</sup>.

En ce qui concerne l'inégalité compensatrice, évoquée plus haut, elle n'est pas sans importance puisqu'elle est le fondement de la fameuse théorie de « dualité des normes ». Cette théorie constitue la base juridique du « traitement différentiel » accordé par les pays développés aux pays en voie de développement en matière de relations économiques<sup>19</sup>. La dualité des normes que nous considérons ici est celle qui relève de cette branche nouvelle du droit international que l'on appelle le droit international du développement<sup>20</sup>. Cette dualité ou inégalité compensatrice est préconisée, d'ailleurs, par la Charte des droits et devoirs économiques en énonçant l'adoption « d'autres mesures différentielles, dans les domaines où cela est possible et approprié »<sup>21</sup> et ce en tenant compte, plus spécialement, des

---

générale, du 24 octobre 1970, dont le 6<sup>e</sup> principe est rédigé de la manière suivante : « Tous les États jouissent de l'égalité souveraine. Ils ont des droits et des devoirs égaux et sont des membres égaux de la communauté internationale, notwithstanding les différences d'ordre économique, social, politique ou d'une autre nature. »

17. P. BAIROCH, « Les écarts de niveaux de développement économique entre pays développés et pays sous-développés de 1770 à 2000 », *Revue Tiers-Monde*, juil.-sept. 1971, p. 497-514.
18. Toutefois, il nous paraît important de citer une explication de l'inégalité de puissance évoquée par M. FLORY, dans un article, et dans laquelle il fait une certaine analogie entre l'inégalité de puissance des États et celle de la personne humaine. Ainsi, en parlant de cette situation, il précise que contre l'inégalité de puissance « on ne peut rien, pas plus qu'on ne peut supprimer les différences physiques qui existent entre les individus ; il y aura toujours des gros et des minces, des grands et des petits... la seule attitude devant inégalité est de la nier au plan des principes et d'en réduire les effets au plan pratique en protégeant les défavorisés ». Cité dans « Inégalité économique et évolution du droit international », dans Société française pour le droit international, *Pays en voie de développement et transformation du droit international*, colloque d'Aix-en-Provence, Paris, Pedone, 1974, p. 21.
19. Les exemples de ce « traitement avantageux » sont nombreux. Voir par exemple, l'article XXXVI, paragraphe 8 de la partie IV, du GATT, relative au « commerce et développement » qui a institutionnalisé *de jure* le principe de non-réciprocité.
20. Guy FEUER précise, « le principe de la dualité des normes est à coup sûr le plus original des principes spécifiques qui gouvernent le droit international du développement. » Voir « Les principes fondamentaux dans le droit international du développement », Société française pour le droit international, *supra*, note 18, p. 225.
21. *La Charte des droits et devoirs économiques des États*, art. 18 et art. 6).



intérêts des pays en voie de développement dépendants des produits de base.

En ce qui concerne le domaine des produits de base, l'inégalité compensatrice trouve sa manifestation la plus inédite dans le programme intégré pour les produits de base (section III article 3 « mesures différenciées » et article 4 « mesures spéciales » prises en faveur des pays en voie de développement) que nous aurons l'occasion d'évoquer plus loin.

#### **1.4. La coopération intégrée comme condition essentielle du développement**

Le devoir de coopérer est l'un des éléments fondamentaux qui sont également au centre de la construction du nouvel ordre<sup>22</sup>; de lui résulte le principe de la stabilisation des prix et celui de la participation universelle aux accords de produits. En matière de coopération entre pays producteurs et consommateurs, les textes relatifs au nouvel ordre économique international font état de l'insuffisance d'une coopération sectorielle et de la nécessité d'une coopération intégrée.

Comme on l'a déjà précisé, l'approche sectorielle — du chapitre VI de la *Charte de La Havane* — repose sur la formule cas par cas ou produit par produit. Ainsi, les producteurs et les consommateurs du café se sont accordés de coopérer, jusqu'à maintenant, sur le modèle de régulation cas par cas. Certes, l'Accord international sur le café représente de loin — parmi les autres accords de produits existants — un modèle de coopération exemplaire, mais il n'en reste pas moins, par ailleurs, que son application se heurte à certaines limites. De plus, cet accord n'évoque que superficiellement les mesures de diversification pour les pays producteurs; de même il n'entrevoit même pas des mesures complémentaires telles le stock régulateur international<sup>23</sup> et la compensation des déficits de recettes d'exportation de ces pays. En d'autres termes, il passe sous silence les questions intimement liées au développement de ces pays.

C'est pourquoi tous les efforts sectoriels devraient être complétés, dans l'avenir, par une coopération intégrée qui est de nature à apporter des solutions additionnelles à la stabilisation des prix.

Dans cette perspective, le programme d'action recommande entre autres mesures de « constituer des stocks régulateurs dans le cadre des accords de produit et [d']en assurer le financement par les institutions

22. *Id.*, chap. premier, alinéa (n).

23. Dans l'*Accord international sur le café de 1983*, il est fait seulement mention du fait que « le Conseil entreprend une étude sur la possibilité d'aide à atteindre les objectifs du présent Accord par un arrangement concernant un stock international ». Art. 51, par. 4.

financières internationales, selon les besoins, par les pays en voie de développement [...] »<sup>24</sup> et surtout, ce qui est important, l'élaboration d'un programme « intégré énonçant des directives et tenant compte des travaux en cours dans ce domaine pour une gamme étendue de produits de base dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en voie de développement ».<sup>25</sup>

## 2. La technique juridique contemporaine du commerce des produits de base : l'approche intégrée

L'idée d'une approche intégrée pour les produits de base n'appartient pas vraiment à la CNUCED. Il y a longtemps que la question de savoir s'il est opportun d'approcher la problématique des produits de base de façon sélective — c'est-à-dire par produit — ou en revanche de manière intégrée afin d'inclure l'ensemble des produits dans une même approche, a été abordée. C'est en 1953, plus précisément, qu'un rapport de l'O.N.U. s'est penché de façon critique à l'endroit de la formule sélective et a pris position en faveur d'une négociation simultanée sur plusieurs produits<sup>26</sup>.

Toutefois, c'est à la CNUCED que revient le mérite de faire une analyse approfondie de cette question. Déjà, en sa deuxième session de 1968 à New Delhi, celle-ci a élaboré une étude intitulée *Mise au point d'une politique internationale en matière de produits de base*, dans laquelle on a envisagé l'importance d'une approche intégrée des produits de base<sup>27</sup>.

Cette étude, du moins cette proposition de la CNUCED, a été retenue par certains textes juridiques du nouvel ordre que réclament les pays en voie de développement depuis la 6<sup>e</sup> session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies organisée en 1974<sup>28</sup>. En plus de ces textes, il ne faut pas négliger la résolution 3362(S-VII) intitulé *Développement et Coopération internationale* qui est d'une importance capitale pour les relations économiques internationales. En effet, ladite résolution prévoit la nécessité d'améliorer les « [...] structures des marchés dans le domaine des matières premières et des produits de base dont l'exportation présente un

24. Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international : section I, par. 3, alinéa a (xi).

25. *Id.*, section I, par. 3, ali. a (iv).

26. Rapport intitulé *Commerce des produits de base et développement économique* Nations Unies, 1953, p. 64 et 65, cité par G. de LACHARRIÈRE, *supra*, note 7.

27. Voir Document sous la cote TD/8/supp. 1 dans *Actes de la CNUCED*, 2<sup>e</sup> session, New Delhi, 1968, vol. II, p. 8.

28. Voir le programme d'action (Res. 3202 (S-VI)), *supra*, note 24.

intérêt pour les pays en développement, y compris des décisions relatives à un programme intégré [...] »<sup>29</sup>.

Mais c'est à la 4<sup>e</sup> session de la CNUCED à Nairobi, en 1976, que toutes ces idées et propositions relatives à une politique intégrée des produits de base se sont concrétisées par l'adoption sans opposition de la résolution 93(IV) (programme intégré pour les produits de base) du 30 mai 1976<sup>30</sup>.

Nous nous proposons d'étudier en quoi consiste ce nouveau programme intégré pour les produits de base en examinant les objectifs du programme intégré et ses éléments constitutifs.

## 2.1. Les objectifs du programme intégré et ses éléments constitutifs

L'objectif principal prévu par le programme vise, entre autres, à « assurer la stabilité du commerce des produits de base » en améliorant et en soutenant « le revenu réel des divers pays en développement en augmentant leurs recettes d'exportation » avec des « prix rémunérateurs et justes pour les producteurs et équitables pour les consommateurs »<sup>31</sup>.

En réalité l'objectif énuméré, ci-dessus, est très classique en ce sens qu'il est déjà mentionné dans le chapitre VI de la *Charte de La Havane* ainsi que dans la partie IV du GATT. Mais beaucoup plus novateurs sont les objectifs ayant trait — entre autres — à l'amélioration de la structure du commerce des produits de base exportés par les pays en voie de développement, au renforcement de la compétitivité des produits naturels et surtout celui de la diversification de la production des pays en développement<sup>32</sup>.

Tous ces objectifs nouveaux nous permettent de soutenir que le programme intégré entend jeter les bases du nouvel ordre économique des produits de base. D'autant plus qu'il traduit en termes d'approche une conception « multiproduits » et multidimensionnelle qui appréhende de manière intégrée et globale les divers problèmes concernant le commerce de ces produits<sup>33</sup>.

29. Assemblée générale des Nations Unies, Res. 3362 (S-VII), 16 septembre 1975, section I, par. 3.

30. Résolution 93 (IV) dans *Actes de la CNUCED*, 4<sup>e</sup> session, Nairobi 5-31 mai 1976, vol. I, p. 6-9.

31. *Id.*, section I : objectifs.

32. Résolution 93 (IV), section I.

33. Il convient de préciser, à titre de comparaison entre le programme intégré et la *Charte de La Havane* que la réglementation des produits de base du premier se situe dans l'optique d'une politique systématique en cette matière tandis que la seconde prévoit les principes et les objectifs d'une politique exceptionnelle. En outre, la Charte de La Havane passe sous silence les mécanismes à déployer pour réaliser les objectifs prévus. Ce qui n'est pas le cas pour le programme intégré sur les produits de base.

Abandonnant l'approche sectorielle des accords précédents, le programme porte sur 17 produits (sauf le pétrole) : banane, bauxite, cacao, cuivre, coton et filés de coton, fibres dures et produits de ces fibres, minerai de fer, jute et produits de jute, manganèse, viande, phosphates, caoutchouc, sucre, thé, bois tropicaux, étain et huiles végétales (y compris l'huile d'olive et les graines oléagineuses). Cette liste de produits n'est pas limitative, car le texte de la résolution prévoit que d'autres produits pourront y être ajoutés à la suite de négociations sous les auspices de la CNUCED. Le programme intégré est destiné ainsi à stabiliser les marchés de ces 18 produits dont la production et l'exportation présentent un intérêt capital pour l'économie des pays en voie de développement<sup>34</sup>.

Certains de ces produits sont souvent l'objet de fluctuations aigües tant au niveau des prix qu'au niveau de la production. Il en est ainsi par exemple des produits alimentaires : sucre, huiles végétales, etc. . D'autres connaissent des instabilités excessives dues généralement à une offre trop élevée, suivie d'une pénurie comme c'est en général le cas avec les périodes de surproduction ou de sous-production. On peut ranger sous cette catégorie, à titre d'exemple, le café et le cacao qui illustrent parfaitement cette tendance.

Cette prise en compte de la situation des pays en voie de développement producteurs ou exportateurs de ces produits ne veut pas dire pour autant que les intérêts des autres pays en voie de développement — qui ne sont ni producteurs ni exportateurs des 18 produits retenus par le programme intégré — sont laissés de côté. Ce n'est pas tout à fait le cas. Car l'hypothèse de « mesures différenciées »<sup>35</sup>, visant à défendre les pays les moins avancés en matière de contributions financières, a été préconisée par le programme intégré. Cette tendance constitue spécifiquement l'une des caractéristiques qui marquent le droit international du développement dans le cadre de la dualité des normes ou d'inégalité compensatrice<sup>36</sup>.

Plus encore, le programme intégré prévoit — en plus de ces mesures différenciées — un système de stockage international. L'institution d'un tel système de stockage devrait être associé à un mécanisme de régulation

34. Le choix de ces produits s'explique par la prise en considération des intérêts de ces pays, c'est pourquoi on remarque l'absence du blé qui nous semble se justifier par le fait que les pays développés en sont d'importants producteurs. Signalons aussi que le commerce des produits énergétiques (*i.e.* le pétrole) n'a pu jusqu'à maintenant faire l'objet d'un accord global entre les pays producteurs et les pays consommateurs, chaque groupe opérant seul, individuellement ou collectivement et subissant les répercussions des politiques énergétiques adoptées par l'autre. C'est pour ces raisons, sans aucun doute, que les produits énergétiques sont exclus du programme intégré sur les produits de base.

35. Résolution 93 (IV), section III, art. 3 et 4.

36. *Supra*.

de l'offre au moyen de contingentement de production ou d'exportation ou d'arrangements en matière de prix<sup>37</sup>.

S'agissant d'arrangements sur les prix, le programme intégré est novateur. Il énonce la nécessité d'améliorer les termes de l'échange entre partenaires commerciaux moyennant la constitution des échelles de prix « qui seraient examinées périodiquement et révisées de façon appropriée [...] »<sup>38</sup> afin de tenir compte des fluctuations des produits manufacturés importés par les pays en voie de développement, des variations des taux de change, de l'inflation mondiale et de la tendance du marché.

En outre, afin d'accroître les recettes d'exportation des pays en voie de développement, d'autres mesures visent l'amélioration et l'élargissement des facilités de financement compensatoire de ces recettes qui seraient nécessaires pour compléter les divers mécanismes de stabilisation des accords traditionnels déjà en vigueur.

Cependant, si l'on se réfère à l'exemple de ces accords, on peut remarquer l'absence de mécanismes de financement adéquats pour les stocks, qui sont décisifs dans le processus de la stabilisation des prix des produits de base. Or, justement, les auteurs du programme intégré ont proposé de résoudre ces difficultés financières au moyen d'un Fonds commun pour les produits de base.

## **2.2. Institution d'un Fonds commun**

Comme nous l'avons signalé précédemment, le programme intégré porte sur une action internationale tenant à des aspects à la fois institutionnels et financiers. La résolution 93(IV) prévoit une longue liste de mesures<sup>39</sup> parmi lesquelles il convient d'en mentionner une qui nous semble fondamentale pour le bon fonctionnement de l'ensemble des accords de produits : l'institution d'un Fonds commun.

### **2.2.1. Le Fonds commun pour le financement des accords de produits de base (FCFAPB)**

Le principe d'une institution internationale de financement des stocks de produits de base ne date pas de ce siècle. De fait, dès 1875, W. Stanley

37. Résolution 93 (IV), section III, paragraphe 2 (c).

38. *Id.*

39. Toute une littérature, soit doctrinale soit officielle, a étudié ces mesures. Par conséquent on s'est limité, dans le paragraphe précédent, seulement à celles qui sont pertinentes pour cette étude. Pour les mesures non étudiées antérieurement voir entre autres : D. CARREAU, « Le programme intégré pour les produits de base : une nouvelle approche juridique des matières premières dans l'ordre international », (1978) 9 *Études internationales* 199.

Jevons avait parlé — dans un ouvrage — en faveur d'un « étalon marchandise » reposant sur des stocks coordonnés de matières premières<sup>40</sup>.

Quelques décennies après, on a pris conscience de l'importance d'un tel principe pour l'ordre économique international. C'est pourquoi il sera analysé dans les travaux de plusieurs économistes<sup>41</sup>, du début des années 1930 à la fin des années 1950 ; plus encore certaines personnalités politiques en seront d'ardents partisans<sup>42</sup>. Et il est à noter également — ce qui est plus important — que de tels principes ont attiré l'attention de la CNUCED. Ainsi, grâce à cet organisme, des études plus approfondies ont été élaborées sur le principe en question<sup>43</sup>. De telles études constituent à toutes fins utiles le point de départ des propositions et des résolutions adoptées, avec unanimité, en la matière<sup>44</sup>.

Or, comme on pouvait s'y attendre, un accord sur le Fonds commun a été finalement signé ; mais pour arriver à ce stade, il a fallu beaucoup de négociations. Ceci s'explique par les points de désaccords, sur la spécificité du Fonds, entre les parties en présence.

Sans vouloir traiter dans leur ensemble ces négociations<sup>45</sup>, notons seulement qu'elles pourraient résider dans trois questions essentielles : — le Fonds devrait-il constituer une institution financière autonome ou n'être qu'un centre de péréquation pour les stocks régulateurs existants ?

40. W.S. JEVONS, *Money and the Mechanism of Exchange*, Londres, H.S. King and Co., 1875, cité par P.M. EISEMANN, « Le Fonds commun pour les produits de base », *Annuaire français de droit international*, 1981, p. 569.

41. Mentionnons, à titre d'exemple, J. GOUDRIAAN, B. GRAHAM, F. HAYEK, et. ... cités également par P.M. EISEMANN, *supra*, note 40.

42. Il s'agit notamment de P. MENDES-FRANCE qui a insisté — dans un de ses ouvrages — sur la nécessité d'établir un système international de « monnaie-marchandises » : « Après d'autres, j'ai proposé, à côté des encaisses-or, d'admettre des enciasses de produits de base [...] »<sup>3</sup>. Voir *Choisir*, Paris, Stock, 1974, p. 198.

43. Pour illustrer cette tendance, nous citerons pour justification son « plaidoyer pour une monnaie internationale gagée sur des produits de base » réalisée dès sa 1<sup>re</sup> session organisée à Genève en 1964, Voir *Actes de la CNUCED*, Genève, 1964, vol. 3, p. 610-629.

44. Comme la résolution 93 (IV), celle du 3 juin 1979 — portant d'ailleurs le même nom (PIPB) à savoir la résolution 124 (V) — a été adopté sans opposition durant la 5<sup>e</sup> session de Manille. La nuance à faire entre ces deux textes c'est que la première est de connotation « technico-juridique », alors que la deuxième rappelle l'importance du programme intégré tout en insistant, auprès des parties concernées, sur la nécessité de sa mise en application. Le texte de la résolution 124 (V) est reproduit dans *Actes de la CNUCED*, 5<sup>e</sup> session, Manille, 1979, vol. 1, p. 9-12.

45. Pour une analyse de la négociation sur le Fonds commun, voir l'article de D. CARREAU, *supra*, note 39, p. 208-211 et K.R. KHAN *The Law and Organisation of International Commodity Agreements*, La Haye, Nijhoff, 1982, p. 253-255.

- le Fonds devrait-il se limiter seulement au financement des stocks régulateurs ou déployer ses activités aux autres mesures prévues par le programme intégré sur les produits de base ?
- par qui le Fonds devrait-il être financé et dirigé ? par les pays développés ou par les pays en voie de développement ?

Finalement, après quatre années de négociations<sup>46</sup> portant plus particulièrement sur ces trois points fondamentaux, un accord signé par 82 pays le 27 juin 1980 crée le Fonds commun<sup>47</sup>.

Concernant les trois importantes questions précitées, le Fonds tel qu'il est établi par l'accord est une institution autonome<sup>48</sup> dont les opérations débordent le simple financement des stocks régulateurs pour appuyer en termes de ressources financières d'autres aspects — ce qui est particulièrement novateur — de l'économie des produits de base<sup>49</sup> et dont le financement provient des États membres et des organisations de produits de base<sup>50</sup>.

Aux termes de l'article 2 de cet accord, le Fonds a pour objectifs :

- de servir d'instrument clé pour atteindre les objectifs convenus du programme intégré tels qu'ils sont énoncés dans la résolution 93 (IV);
- de faciliter la conclusion et le fonctionnement d'accords ou arrangements internationaux de produits, en particulier ceux concernant les produits de base qui présentent un intérêt spécial pour les pays en développement<sup>51</sup>.

46. La conférence de négociation la plus décisive, c'est celle qui s'est tenue au début mars 1979. Réunissant 101 pays, cette conférence arrive enfin à un accord sur les « éléments fondamentaux du Fonds commun » (Résolution 1 (III) du 19 mars 1979) et invite le Secrétaire général de la CNUCED à constituer un Comité intérimaire chargé spécialement de rédiger les statuts de ce Fonds. Ledit comité a terminé ses travaux concernant le projet d'accord en avril 1980, pour ouvrir enfin la voie à l'ultime session de négociation de juin de la même année. Le texte relatif aux « Éléments fondamentaux du Fonds commun » est publié dans l'annexe de la résolution susmentionnée du 19 mars 1979 : voir TD/IPC/CONF/19.

47. Le texte intégral de l'accord est publié dans TD/IPC/CF/25, publications des Nations Unies, n° de vente F.81.11.D.8., p. 1-28.

48. Voir la disposition relative au Statut juridique du Fonds (art. 41).

49. Voir à cet égard la déclaration du Secrétaire général de la CNUCED, lors de la conférence de négociation des Nations Unies sur un Fonds commun (5-27 juin 1980), qui met en évidence le caractère original de sa deuxième activité de financement. Voir TD/IPC/CONF/26, (p. 5. par. 15).

50. Aussi l'accord prévoit que le fonds peut accepter des contributions volontaires provenant des sources autres que celles des membres (par. 1, art. 13).

51. Parmi les définitions importantes retenues par l'article premier de l'accord, du 27 juin 1980, il y a celle relative aux « accords ou arrangements internationaux de produits » qui

Pour réaliser ces objectifs, le Fonds remplit trois fonctions<sup>52</sup>. La première concerne le financement de stocks régulateurs internationaux. La deuxième fonction a trait au financement des mesures autres que le stockage<sup>53</sup>.

En outre, étant donné l'importance vitale du Fonds pour les produits de base, celui-ci est ouvert, de façon générale, à tous les États membres de l'O.N.U. ainsi qu'à « toute organisation intergouvernementale d'intégration économique régionale qui exerce des compétences dans ces domaines d'activité du Fonds [...] »<sup>54</sup>. L'intérêt juridique de cette disposition est de permettre au Fonds de devenir une organisation à participation universelle afin d'acquérir la crédibilité financière que nécessite son bon fonctionnement.

Pour ce qui est de son fonctionnement, il est assuré par un Conseil des gouverneurs qui regroupe tous les pays membres<sup>55</sup> et par un Conseil d'administration qui constitue l'instance restreinte du Fonds (composé de 28 membres élus par le Conseil des gouverneurs)<sup>56</sup>.

À côté de ces deux structures administratives classiques, le Fonds comprend également un Directeur général (nommé par le Conseil des gouverneurs) qui est chargé de la gestion des opérations de l'institution et de l'administration du secrétariat<sup>57</sup>; en plus, finalement, d'un Comité consultatif dont les fonctions essentielles consistent généralement à faciliter les opérations du deuxième compte<sup>58</sup>.

---

sont définis dans la disposition suivante comme « tout accord ou arrangement intergouvernemental destiné à promouvoir la coopération internationale en ce qui concerne un produit de base, dont les parties comprennent des producteurs et des consommateurs ayant à leur actif la plus grande part du commerce mondial du produit considéré » art. 1, par. 2. Si cette disposition exclut de son champ d'application les accords entre les pays producteurs, elle n'impose pas — contrairement au chapitre VI de la *Charte de La Havane* de 1948 — l'obligation de représentation égalitaire, entre les pays producteurs et les pays consommateurs, au sein des différents organes de l'accord de produit.

52. Art. 3.

53. La troisième fonction dont on n'a pas parlé se rapporte à la promotion d'un processus de coordination et de consultations par le biais de son deuxième compte eu égard aux mesures autres que le stockage dans le secteur des produits de base et leur financement, de manière à « servir de point focal pour chaque produit ». *Id.*, alinéa c.

54. Art. 4, par. 4. Le même article ajoute que ces organisations intergouvernementales (il s'agit implicitement de la C.E.E.) ne sont pas tenues d'assumer des obligations financières envers le Fonds et ne détiennent pas de voix (*Id.*).

55. Art. 20, par. 2.

56. Art. 22, par. 2.

57. Art. 24, par. 1, 2 et 5.

58. Parmi ses fonctions consultatives — comme son nom l'indique — nous pouvons citer celle suivant laquelle, il donnera « des avis au Conseil d'administration quant aux principes directeurs et aux critères à appliquer pour déterminer les priorités relatives entre les



Aussi, afin de remplir les deux importantes fonctions mentionnées précédemment, un système de financement a été prévu. Il est divisé en deux « Comptes » ou « Guichets » :

- le premier est affecté d'une façon générale, au financement des stocks régulateurs instaurés par les organisations de produits concernés;
- le second est destiné au financement des « mesures de développement » telles que les programmes relatifs à la diversification, la recherche-développement, la transformation des produits de base, etc. .

En ce qui concerne le montant global dont le Fonds commun aurait besoin pour faire fonctionner les deux comptes ou guichets, l'accord de 1979 l'a fixé à 750 m. \$ U.S.<sup>59</sup>. Le « premier guichet » possède 400 m. \$ obligatoirement versés par les États de 280 m. \$ de contributions volontaires.

Sur le plan institutionnel, la question principale est celle qui se rapporte aux modalités de vote. Son importance est évidente en ce sens que, comme c'est le cas dans toutes les organisations financières internationales, le principe classique du vote pondéré est vigoureusement remis en cause par les pays en voie de développement. Or, les négociateurs du Fonds commun se sont mis d'accord en 1979 sur une solution qui sépare contribution financière et nombre de voix et qui ne garantit à aucun groupe de pays la majorité simple du nombre total des voix. Alors que, finalement, l'accord de 1980 établit une sorte de concession entre les tenants de la tradition<sup>60</sup>, les pays développés, et les défenseurs du changement<sup>61</sup>, souhaitée par les pays en voie de développement. Ainsi, il donne à chaque État 150 voix plus un nombre de voix proportionnel aux contributions. En fait, la répartition des votes se présente, selon les différents groupes de pays, de la manière suivante :

- le groupe des 77 (pays en voie de développement) obtient 45 % des voix;
- le groupe B des pays occidentaux reçoit 40,2 %;
- le groupe D (URSS et pays de l'Est) obtient 7,7 %;

---

mesures relevant du deuxième compte, pour fixer les procédures d'évaluation, pour accorder des dons et une aide sous forme de prêts, ainsi que pour les opérations de cofinancement avec d'autres institutions financières internationales et d'autres organismes. » Par. 2 (c), art. 25.

59. C'est l'accord de 1979 sur les *Éléments fondamentaux du Fonds commun* qui a établi ce chiffre. Voir *Éléments fondamentaux sur le Fonds commun*, Section II, dans l'annexe du document précité TD/IPC/CONF/19.

60. Spécifiquement parlant, il s'agit de la règle classique, « un dollar, une voix ».

61. L'objectif du changement réside, effectivement, selon le point de vue des pays en voie de développement dans la règle « un pays, une voix », règle du nouvel ordre économique international.

- la Chine qui siège seule 2,9 % ;
- les membres non-classés dans lesdits groupes 4,2 %<sup>62</sup>.

Cependant, malgré l'entrée en fonction tardive du Fonds au mois de juin 1989<sup>63</sup>, en raison de la lenteur du processus de ratifications de ses statuts<sup>64</sup>, on est en droit de se poser la question de savoir si la crédibilité du nouvel ordre ne serait pas mise en jeu par l'attitude traditionnellement hostile de certains pays notamment celle des États-Unis, de la R.F.A. et du Royaume-Uni<sup>65</sup>, toujours opposés à « tout système qui fondamentalement, remettrait en cause le libre fonctionnement du marché »<sup>66</sup>.

Cette interrogation est d'autant plus légitime que le Fonds, tel qu'il a émergé des négociations, est moins « musclé » en termes de ses ressources financières. Car, il devait, à l'origine, bénéficier d'au moins six milliards \$. Alors qu'il disposera, comme nous l'avons relevé précédemment, d'une dotation de 750 m. \$ au total. Et c'est bien à cette condition, semble-t-il, que l'accord de 1980 a pu voir le jour.

En dépit de tout cela, il y a lieu d'être optimiste et il n'est aucunement impossible que le fonctionnement du Fonds, même avec son montant financier tronqué, permette de soutenir le système international de stocks régulateurs et les autres mesures de développement telles la diversification.

## Conclusion

Si on fait un bilan des accords existants dans le contexte du programme intégré sur les produits de base, c'est-à-dire de ceux opérant en

62. Voir Accord de 1980, annexe D. Il faut signaler ici que l'accord en question a rectifié l'attribution des voix par rapport à celui de 1979 sur les *Éléments fondamentaux du Fonds commun*. En effet, celui-ci prévoyait que le groupe des 77 aurait 47 % des voix, le groupe B 42 %, le groupe D 8 % et la Chine 3 %. Il faut noter, également, que la répartition des droits de vote — entre les différents groupes — n'est pas expressément signalée dans l'accord de 1980, elle se dégage de l'attribution des voix figurant dans l'annexe D, membre par membre, en fonction d'une participation universelle au Fonds.

63. *International Legal Materials*, vol. XXVIII, sept. 1989, p. 1339.

64. Sur les conditions d'entrée en vigueur du Fonds commun, voir son article 57.

65. L'hostilité de ces pays à l'endroit des mesures internationales en faveur des produits de base, en dépit de l'engagement qu'ils ont pris aux termes de la résolution 93 (IV) de 1976, est exprimée clairement dans les rapports du Secrétariat général de la CNUCED (voir notamment les documents TD/228 et Add.1 in *Actes de la CNUCED*, Manille 1979, vol. 3, p. 87 et TD/273 in *Actes de la CNUCED*, Belgrade, 1983, vol. 3, p. 84).

66. L. SARDAIS, S. MILLEN, « La fin des accords de produits ? », dans *Le Monde diplomatique*, janv. 1981, p. 11 ; voir également Z. HAQUANI, « L'indice des prix des matières premières au plus bas et programme intégré [...] », *Le Monde diplomatique*, juil. 1987, p. 3.

étroite collaboration avec le Fonds commun — indépendamment de leurs objectifs à atteindre — on constate, malheureusement que la réalité concrète est loin de correspondre aux objectifs ambitieux du programme intégré. À l'exception de l'accord sur le caoutchouc naturel de 1979<sup>67</sup>, aucun nouvel accord assorti de mesures de stabilisation des prix n'a encore été conclu jusqu'à maintenant, après plus d'une décennie d'adoption du programme. Par contre, deux accords de type nouveau ont été négociés pour le jute (1982) et les bois tropicaux (1983)<sup>68</sup>. Leur nouveauté réside dans le fait qu'ils sont basés tous les deux sur les questions de promotion des ventes, de transformation, de recherche et de développement, etc. . Certes, ce genre d'accord constitue un renforcement de la coopération économique internationale touchant les produits de base, mais on tient à souligner, cependant, que leurs objectifs ne s'inscrivent pas dans le cadre de cette étude<sup>69</sup>. Toutefois, il convient de noter en passant que, selon un rapport de la commission des produits de base de la CNUCED lors de sa première session extraordinaire tenue à Genève du 8 au 12 février 1982, ce type d'accord pourrait s'avérer efficace pour les autres produits non stockables<sup>70</sup>. Ce rapport ajoute par ailleurs que :

Le Fonds commun ne pouvait être utile que si un certain nombre d'organisations internationales de produits s'associaient au Fonds pour utiliser son premier compte et si un certain nombre d'organismes internationaux de produit étaient établis ou admis à bénéficier d'un financement du deuxième compte<sup>71</sup>.

Ceci démontre clairement que sans l'augmentation du nombre d'accords sur les différends produits de base, l'avenir du Fonds commun est, par conséquence, incertain.

67. Voir la « Chronique de droit international économique », dans *A.F.D.I.*, 1980, p. 616 s. Pour le texte intégral de l'accord voir *Accord international de 1979 sur le caoutchouc naturel*, publications des Nations Unies n° de vente : F.80.11.D.5.

68. Pour de brèves analyses sur les deux accords, voir respectivement : les « chroniques de droit international économique », l'*A.F.D.I.*, (année 1982, p. 758-759) et (année 1983, p. 586-588).

69. À l'exception de l'*Accord international de 1979 sur le caoutchouc naturel* dont l'objectif principal est de stabiliser les prix par la constitution d'un stock régulateur international.

70. *Rapport de la commission des produits de base de la CNUCED*, fév. 1982, suppl. n° 2, sous la cote TD/B/C.1/231, p. 9.

71. *Id.*